

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

**O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)**

**The legal debate on financing basic education in the Brazilian constituent assembly (1987-1988)**

**Le débat juridique sur le financement de l'éducation de base à l'assemblée constituante brésilienne (1987-1988)**

**El debate jurídico sobre la financiación de la educación básica en la asamblea constituyente brasileña (1987-1988)**

Paulo Ricardo Barbosa de Lima  
Filo\_Arc (Filosofias do Arquivo - UFABC)  
paulorlima.adv@gmail.com

**Resumo:**

O artigo analisa o debate jurídico em torno do financiamento à educação básica na Assembleia Nacional Constituinte do Brasil (1987-1988), enfocando a principal dicotomia que guiou as discussões, isto é, a oposição entre educação pública e educação privada. O artigo aborda como as principais entidades se organizaram em três frentes de atuação: publicistas, privatistas e confessionais, travando batalhas pelos rumos do orçamento público. Com efeito, contrariando a participação popular na fase inicial, a aliança entre privatistas e confessionais impôs, na etapa final, um revés aos publicistas por meio de manobras regimentais, o que foi decisivo para o resultado do texto constitucional.

**Palavras-chave:** financiamento, educação, orçamento, constituinte.

**Abstract:**

The article analyzes the legal debate surrounding the financing of basic education in the National Constituent Assembly of Brazil (1987-1988), focusing on the main dichotomy that guided the discussions, that is, the opposition between public and private education. The article addresses how the main entities were organized into three fronts of action: publicists, privatists, and confessionals, fighting battles over the direction of the public budget. In fact, contrary to popular participation in the initial phase, the alliance between privatists and confessionals imposed, in the final stage, a setback on the publicists through parliamentary maneuvers, which was decisive for the outcome of the constitutional text.

**Key-words:** funding, education, budget, constituent.

**Résumé:**

L'article analyse le débat juridique autour du financement de l'éducation de base à l'Assemblée nationale constituante du Brésil (1987-1988), en se concentrant sur la principale dichotomie qui a guidé les discussions, c'est-à-dire l'opposition entre l'éducation publique et l'éducation privée. L'article examine comment les principales entités se sont organisées en trois fronts d'action : les publicistes, les privatiseurs et les confessionnels, livrant des batailles pour l'orientation du budget public. En effet, contrairement à la participation populaire dans la phase initiale, l'alliance entre les privatiseurs et les confessionnels a imposé, dans la phase finale, un revers aux publicistes par le biais de manœuvres

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

réglementaires, ce qui a été décisif pour le résultat du texte constitutionnel.

**Mots-clés:** financement, éducation, budget, constituant.

**Resumen:**

El artículo analiza el debate jurídico sobre la financiación de la educación básica en la Asamblea Nacional Constituyente de Brasil (1987-1988), centrándose en la principal dicotomía que guió las discusiones, es decir, la oposición entre la educación pública y la privada. El artículo aborda cómo las principales entidades se organizaron en tres frentes de acción: publicistas, privatizadores y confesionales, librando batallas por la dirección del presupuesto público. En efecto, en contra de la participación popular en la fase inicial, la alianza entre privatizadores y confesionales impuso, en la etapa final, un revés a los publicistas mediante maniobras reglamentarias, lo que fue decisivo para el resultado del texto constitucional.

**Palabras-clave:** financiación, educación, presupuesto, constituyente.

## Introdução

Os desafios educacionais brasileiros, especialmente as questões da qualidade de ensino, estão longe de uma solução definitiva. No começo da década passada, a Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento (Brasil, 2010: 26) reconheceu os avanços do país na oferta de vagas da educação básica, mas ponderou que as desigualdades representavam forte obstáculo ao desenvolvimento econômico e humano da sociedade brasileira, sintetizando que um dos eixos propositivos para a elaboração de políticas públicas, no país, era justamente “a ampliação dos investimentos em educação, identificando novas fontes de financiamento, ao mesmo tempo garantindo maior eficácia na aplicação dos recursos, com foco no estudante” (Brasil, 2010: 26).

Passados mais de 35 anos da promulgação da chamada “Constituição Cidadã”, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2022, a proporção de jovens entre 18 e 24 anos fora da escola era de 22,3%, cerca de 5,8 milhões (Brasil, 2022). Condição inarredável da cidadania, a educação é um ato político, visto que, para Freire (1996: 23), ensinar não é mera transmissão de conteúdos, mas a criação de condições em que educadores e educandos em suas relações uns com os outros, assumem-se “como seres sociais e históricos, como seres pensantes, comunicantes, transformadores, criadores, realizadores de sonhos” (Freire, 1996: 41). Em outras palavras, trata-se da criação de possibilidades para a produção de conhecimento, e “para isso, é fundamental a afirmação concreta do direito de acesso às mediações que possibilitem o exercício pleno da liberdade de ser e de viver. Mediações entendidas como direito, não como caridade – condições econômicas, políticas, éticas,

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

educativas” (Schnorr, 2001: 87).

Nestes termos, e sob a perspectiva de Freire (2001: 10) e Fernandes (1989a: 32), a educação escolar precisa estar conectada a certos processos históricos, enquanto processos de transformação da sociedade e de crescente universalização igualitária das oportunidades educacionais; entendidas também como autoemancipação cultural do sistema de ensino e da nação, concebida como libertação dos oprimidos, e como expansão criativa e multiplicação do talento interno. Assim, segundo Aline da Silva Freitas (2009: 88), ao promulgar a Constituição de 1988, o Estado brasileiro assumiu o dever de ofertar gratuitamente o Ensino Fundamental, universalizar progressivamente o Ensino Médio e disponibilizar a Educação Infantil, visto que fixou o Ensino Fundamental como direito público subjetivo. Dever estatal que fixado no texto final, introduz o direito ao ensino no núcleo dos direitos fundamentais que tutelam a liberdade e a igualdade, pois “no seu âmbito se inclui a proteção do *mínimo existencial*, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades públicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute dos direitos em geral” (Barroso, 2010: 253).

As definições da composição do mínimo existencial variam conforme a visão subjetiva dos juristas, no entanto, tem sido pacífico o entendimento de que esse elenco de direitos essenciais à garantia da dignidade comporta pelo menos três aspectos imprescindíveis da existência humana: renda mínima para a própria subsistência, saúde e educação básicas.

Ocorre que, já nesse primeiro aspecto, embora o texto constitucional não defina exatamente o que é educação básica, esse entendimento foi posteriormente aclarado pelo art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (Lei n.º 9.394/1996), que a define como ensino obrigatório e gratuito dos 4 aos 17 anos de idade, composto de Ensino Infantil (Pré-Escola)<sup>1</sup>, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Tal definição é importante porque repercute diretamente na prioridade de alocação dos recursos, assegurada pelo conceito de mínimo existencial<sup>2</sup>. Outro problema, objeto do

---

<sup>1</sup> O texto original da LDBEN, no campo do Ensino Infantil, prevê obrigatoriedade apenas à chamada Pré-Escola (art. 4º, inciso I, alínea “a”), todavia, vale a pena ressaltar que há relativo consenso entre especialistas de que a creche é parte fundamental do Ensino Infantil com importantes repercussões no processo formativo da criança, portanto, direito humano da criança e dos pais, que na ampla maioria dependem da oferta dessa modalidade de ensino para o exercício do direito ao trabalho. A respectiva lei fixa a gratuidade para as famílias que optam pela adesão às creches (art.4º, inciso II).

<sup>2</sup> Nesse ínterim, importante mencionar que o financiamento público foi diversas vezes alterado após a

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

nosso estudo no presente artigo, diz respeito ao conceito jurídico de “público”, atacado à época da Constituinte por setores confessionais e empresariais, que visavam o redirecionamento do erário para entes não-estatais.

## 1. A PRINCIPAL CHAVE DO DEBATE: A OPOSIÇÃO ENTRE *PÚBLICO* E *PRIVADO*

As linhas de pensamento e atuação em torno do sistema de financiamento da educação, durante o período histórico da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988), se concentraram na dicotomia *público X privado* que aparece já nos primeiros embates ainda na fase de publicação de anteprojetos constitucionais.

Os anteprojetos eram textos encomendados por partidos, instituições ou simplesmente publicados por juristas e livre pensadores que buscavam subsidiar as discussões. O debate concentrava-se na necessidade de redemocratização do país, após 20 anos de ditadura militar. A ampliação da cidadania era tema central e, seguindo as trilhas de Fernandes (1989a) Freire (2001) e Schnorr (2001), para que a educação pudesse se conectar a um processo de democratização, o espaço público era o local próprio de sua realização. Os problemas levantados remetiam, portanto, à tensão permanente entre *espaço público* e *espaço privado*, ligada ao desenvolvimento capitalista desigual (Fernandes, 1989a: 33), o que conferiu ao Brasil uma condição peculiar: a privatização do público (conceito que já havia sido explorado por Anísio Teixeira) e pelo qual, Florestan compreendia o Estado burguês, isto é, como realizador de duas funções básicas: acumular capital, e impedir que as desigualdades extremadas desemboquem em um impasse capaz de inviabilizar a nação como comunidade política (Fernandes, 1989a: 33).

Nada obstante os vários sentidos dessa dicotomia, a discussão resgatou a definição de democracia para os gregos antigos, isto é, o governo do povo (*demos*) que se realiza na *pólis* em torno do interesse comum, enquanto o governo despótico (do *pater famílias*) se realiza no *oikôs* em torno do interesse privado (Florenzano, 2001). Logo, a

---

redação original da Constituição de 1988. São paradigmas dessas alterações, a Emenda Constitucional nº 14/1996, a Emenda Constitucional nº 53/2009 bem como a Emenda Constitucional nº 108/2020 – esta última estabelecendo o chamado “novo FUNDEB”, que aumentou consideravelmente a presença da União no financiamento à educação básica.

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

significação de *público* como o que se passa para além da vida familiar, sugeriu à constituição das sociedades modernas a conotação de *Poder Público*, que é o Estado, reservando-lhe atribuições específicas em torno do bem comum (Pinheiro, 2005: 257).

Nesse sentido, Fernandes (1989a: 36) constata que no Brasil “a privatização do público impôs-se a favor dos interesses particularistas, leigos e confessionais” por meio de um “eclipse gradativo do ensino público, que se alcançaria, sob a ditadura instaurada em 1964, em política de ‘obsoletização’ provocada da escola pública e de esforço de acumulação de capital através do ensino concebido como mercadoria”. Mesma perspectiva defendida por Cury (1978) que enxerga interferências de três formas de pensamento sobre a educação brasileira no conturbado período da industrialização: *a ideologia católica, a ideologia dos pioneiros da Escola Nova, e a ideologia liberal*, que ressurgiram na Constituinte (1987-1988) respectivamente como *confessionais, publicistas e privatistas*.

Na mesma direção, Severino (1986) expõe três períodos distintos de domínio de duas dessas três ideologias: o domínio da ideologia católica (1500-1889) e o domínio da ideologia liberal (1889-1964), ambas culminando no que chamou de supremacia da “ideologia tecnocrática” que se iniciou em 1964 com o golpe militar. Para o autor, o grande vitorioso na implantação do sistema educacional brasileiro pós-1964 foi o chamado *grupo privatista*, o grupo empresarial da educação, que já dava sinais de agrupamento entre a ideologia católica e a ideologia liberal visando uma concepção instrumental de educação, intencionalmente organizada para o crescimento econômico no interior de uma estratégia de crescimento do PIB e industrialização forçada. Nesse caso, importante apontar que o grupo que nunca predominou no cenário brasileiro foi justamente o grupo publicista, herdeiro dos pioneiros da Escola Nova.

As três principais linhas de pensamento, vistas por Severino (1986), já estavam presentes na Constituinte de 1946, portanto, reeditaram o choque em 1987-1988. Na verdade, o conflito é ainda mais antigo, remontando aos primórdios dos anos 1930, ocasião em que houve acirrada disputa entre a escola pública e a escola privada, pela hegemonia do campo educacional brasileiro (Pinheiro, 2005: 258).

Fernandes (1989a) ressalta que na Constituinte de 1946 esse conflito se tornou essencial para os rumos da escola brasileira, visto que “os educadores católicos se lançaram à luta contra os pioneiros da educação nova, e os liberais temendo uma queda

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

nos ganhos por conta da descentralização entraram na disputa em prol de interesses mais ou menos comerciais” (Fernandes, 1989a:35). Tensão que evidentemente permaneceu no subsolo da sociedade, voltando à tona na redemocratização.

Com efeito, a hipótese levantada neste breve estudo dá conta de que no retorno do embate na Constituinte de 1987-1988, o setor privatista, composto por *liberais*, alinhou-se às escolas *confessionais/comunitárias* conquistando um espaço maior na redação do texto final da Constituição por conta de um intenso *lobby*, à revelia dos debates realizados com a sociedade civil na fase inicial da Assembleia. Para tanto, investigamos o período por levantamento bibliográfico e documental, especialmente os anteprojetos, atas de audiências públicas, atas de comissões específicas, notas taquigráficas, artigos de jornal, notas técnicas, dentre outros. Também consultamos os Anais da Constituinte disponibilizados pelo sítio oficial do Senado Federal, confrontando com os momentos de tomada de decisão.

## 2. CONTEXTO HISTÓRICO: A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA

Bonavides & Andrade (1991: 451) analisando o processo de transição para a democracia brasileira, ressaltam que este foi o primeiro processo Constituinte que não se originou de uma ruptura. Fernandes (1989b) enxergou na Constituinte um elo tolerado de uma cadeia que se iniciou com o golpe de 1964, passou pelas políticas de transição dos governos Geisel e Figueiredo e, finalmente, deu luz à candidatura de Tancredo Neves, ao governo de José Sarney e à própria Assembleia Nacional Constituinte. A Constituinte, para o autor, tratava-se de uma “herdeira e continuadora da República Institucional” (Fernandes, 1989b: 69-72).

Igualmente crítico ao modo como se operou a transição, Francisco Weffort a conceituou da seguinte forma:

Para prevenir o risco do que se vem chamando “ruptura do tecido social”, procura-se impedir, a todo custo, uma ruptura da transição política. E busca-se, para isso, cimentar o bloco no poder com a argamassa forte dos interesses conservadores (...). O que chamamos de *transição política* começou em 1974, com a “política de distensão” do general Geisel. Antes disso – de 1968 a 1974 – foi o período do “milagre econômico” e também da ditadura mais violenta e criminosa de nossa história (WEFFORT, 1984: 14-15)

As transformações políticas e as modernizações realizadas no Brasil sempre foram

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

efetuadas através de conciliações, que se realizam “entre frações das classes dominantes”, por “medidas aplicadas de cima para baixo” que “tiveram como causa e efeito principais, a permanente tentativa de marginalizar as massas populares não só da vida social em geral, mas, sobretudo do processo de formação das grandes decisões nacionais” (Coutinho, 1979: 41). Essa é a mesma posição de Comparato (2017), para quem o ator principal das conciliações realizadas é a oligarquia, herdeira e continuadora do passado colonial-escravagista; o que culmina em “elementos ditatoriais” mantidos na transição brasileira (Coutinho, 1979: 41).

Desse modo, anos mais tarde, o pacto que se anunciou sob o nome de “transição”, foi realizado por grupos dominantes no sentido de reorganizar institucionalmente o país, assegurando uma estabilidade capaz de prevenir mudanças radicais ou alterações estruturais mesmo diante de eventuais mobilizações populares. Isso fica evidente por ocasião da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, quando o Ministro Moreira Alves, então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) louvou a transição “sem ruptura constitucional, e por via de conciliação” com que se encerrou o que chamou de “ciclo revolucionário” (Brasil, 1987: 5-14).

Na leitura de Weffort (1984: 33) “o forte da tradição política brasileira é a ambiguidade” manifesta na pretensão de muitos que visam ser autoritários e democratas ao mesmo tempo. Insustentável no plano lógico, a tradição política do Brasil crê ser possível “democratizar autoritariamente”, fenômeno que Alain Touraine (1996) também analisou, chamando-o de “democratização por via autoritária”.

Assim, Faria (1989:15), em importante balanço deste processo histórico, demonstra que a Constituinte foi convocada para realizar uma dupla tarefa, a saber, a de (i) criar condições jurídicas para a estabilidade política das instituições governamentais através da formulação de uma ordem capaz de assegurar governabilidade e (ii) a de estabelecer os parâmetros normativos para a promoção ordenada e controlada de mudanças socioeconômicas numa sociedade estigmatizada por suas contradições estruturais. Convém, nos dizeres do jurista, analisar o próprio caráter contraditório de todo o processo de reordenação das instituições de direito no país, realizado no descompasso entre as transformações políticas desejadas e as transformações jurídicas possíveis. Tratou-se, em outras palavras, de uma transição conservadora, que camuflou a contradição de uma nova ordem, siamesa em relação à velha ordem militar.

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

### 3. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E OS EMBATES ENTRE PUBLICISTAS E PRIVATISTAS

Instalada em 1º de fevereiro de 1987, em sessão solene no Congresso Nacional, a Assembleia Nacional Constituinte era composta por 24 subcomissões temáticas, cujas atividades foram iniciadas em 22 de abril de 1987. Em apenas três semanas foram realizadas mais de 200 reuniões e ouvidos quase 900 representantes de vários setores da sociedade brasileira.

No campo das transformações políticas desejadas, a participação da sociedade civil se deu em dois momentos distintos: (i) primeiro, através de milhares de articulações, debates, seminários, simpósios, discussões e encontros espalhados pelo país na fase *pré-constituente*, e (ii) segundo, por meio das audiências públicas, sugestões e emendas populares na fase Constituinte.

Uma breve análise nos informa que o conflito *público-privado*, emergiu já na fase pré-constituente. Conflito que “monopolizou as discussões no âmbito do ensino” (Pinheiro, 2005: 258), acirrou os ânimos e revelou a persistência destes atores históricos na luta pela hegemonia do campo. Segundo Pinheiro (2005), entre as principais articulações nos debates iniciais, destacaram-se o Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito pelo grupo *publicista*, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) pelo grupo *privatista* e as diversas Associações das Escolas Confessionais, sobretudo, as ligadas à Igreja Católica Apostólica Romana pelo chamado grupo *confessional*.

O Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito era composto por inúmeras entidades de todo o território nacional, notadamente as sindicalistas, os programas de pós-graduação, movimentos estudantis, a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), além da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Dentre as quais, convém destacar: a Associação Nacional de Educação (ANDE); a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES); a Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE); a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); a Federação Nacional de Orientadores Educacionais (FENOE); a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES); a Sociedade de Estudos e Atividades

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

O Fórum pretendia estabelecer uma plataforma comum para defesa da escola pública. Essa plataforma foi divulgada sob o título “*Proposta Educacional para a Constituição*” e, basicamente, expôs veemente defesa do ensino público, laico e gratuito em todas as etapas, sem discriminação econômica, política ou religiosa; além de defender também a democratização do acesso e da permanência, a qualidade do ensino e o pluralismo de escolas públicas e privadas. O conceito de público, nesse caso, encontrava-se estritamente ligado à função do Estado, tanto como garantidor como executor direto da estrutura educacional (Pinheiro, 2005: 261).

Especificamente, no campo do financiamento da educação básica, os setores publicistas defenderam a vinculação de 13% das receitas tributárias no âmbito da União e 25% para que Estados e Municípios aplicassem, exclusivamente, na manutenção e desenvolvimento da escola pública (art. 11, § 2). Havia, ainda, a proposta de destinação exclusiva dos recursos oriundos do salário educação para o desenvolvimento do ensino público de *primeiro grau* (Ensino Fundamental) sendo “vedado seu emprego para qualquer outro fim”, além da previsão de programas sociais devidamente orçados nas áreas de alimentação, material escolar e atendimento médico, quando a mera gratuidade não fosse capaz de garantir a permanência do educando na escola (art. 2º e 8º, incisos I e II).

Bosi (1987) chamou esse grupo publicista de setor “mais à esquerda” cujo objetivo central era fortalecer a escola pública como estratégia de médio-longo prazo para ampliar a cidadania e impulsionar o desenvolvimento nacional, superando a condição de um “ensino eficaz para as classes alta e média superior” e “ensino de baixo nível para as classes pobre e média inferior”, em suma, em sua leitura, o grupo pretendia que o ensino de qualidade deixasse de ser privilégio das elites – retomando um tanto as reivindicações dos chamados “Pioneiros da Escola Nova” na década de 1930.

Por outro lado, a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) – atual CONFENEN –, representando grande parte das escolas particulares, defendeu o princípio da igualdade de oportunidades educacionais, cabendo à família a escolha do gênero de educação ministrada aos filhos. Competiria, assim, ao Estado prover o ensino

---

Filosóficas (SEAF); a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); a Confederação dos Professores do Brasil (CPB); a Central Única dos Trabalhadores (CUT); Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

público aos que dele dependem e garantir àqueles que assim a família decidir, o ensino privado (Pinheiro, 2005: 394). Deste modo, os estabelecimentos privados argumentaram por um maior percentual de recursos vinculados para a educação, cuja proposta era de que a União deveria destinar nunca menos de 25%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 40% das receitas tributárias para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, a sua gratuidade no primeiro grau seria garantida apenas aos que comprovassem a insuficiência de recursos e, no segundo e terceiro graus (Ensino Médio e Superior respectivamente), essa gratuidade deveria ser retribuída por “contraprestação de serviços de interesse público”. A proposta incluía, por fim, a isenção fiscal aos estabelecimentos particulares de ensino.

É importante notar que nessa primeira etapa do processo constituinte, os movimentos ligados ao setor privado – empresarial e confessional – não constituíram uma frente única de atuação. As associações confessionais se dividiram quanto às primeiras propostas das duas principais frentes (FECDEPG e FENEN).

O que chamamos de setor confessional, por exemplo, reuniu escolas comunitárias, ligadas a diferentes credos religiosos e escolas filantrópicas, destacando-se em sua defesa a Associação de Educação Católica do Brasil (AEC), a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESP) e a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC). Tais setores foram cruciais, durante os debates, para uma reinterpretação estratégica do sentido de escola *pública* a fim de garantir a subvenção estatal.

### **3.1. Os anteprojetos constitucionais**

Ainda no campo das transformações políticas desejadas, partidos, entidades de classe, associações, empresas, e outros setores da sociedade civil, organizaram-se tentando influenciar o processo. Além das caravanas organizadas à Brasília, a prática do *lobby*, os estudos, conferências, publicações, artigos em jornais de grande circulação, panfletos e debates foram alguns dos caminhos adotados. Nessa perspectiva, no período pré-Constituinte surgiram também os *anteprojetos* – propostas de Constituição para o país, que refletiram a diversidade das visões políticas em jogo.

Os debates na primeira fase da Constituinte, isto é, na fase da subcomissão, em grande parte, foram municiados por tais contribuições e, por isso, destacamos aqui, três

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

dos principais anteprojetos publicados: (i) o anteprojeto encomendado pelo Poder Executivo à Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, vulgo *Comissão Afonso Arinos* (Brasil, 2023) que reuniu em sua elaboração 50 notáveis de várias áreas de atuação; (ii) o anteprojeto redigido pelo jurista *Fábio Konder Comparato* a pedido do Partido dos Trabalhadores (Comparato, 1986), que contou com contribuições de diferentes intelectuais e movimentos sociais; e (iii) o anteprojeto do empresário *Henry Maksoud* (1988), de viés marcadamente liberal.

A comissão Afonso Arinos, de composição variada, elaborou um texto longo e representativo, capaz de articular o restabelecimento das liberdades individuais sem descuidar das questões sociais. A ideia original do governo José Sarney (1985-1990) era utilizar o texto como um ponto de partida para subsidiar os debates – o que acabou não ocorrendo. O extenso texto da Comissão refletiu diretamente a tentativa de abarcar diferentes visões, o que desagradou o governo, sustentado por uma aliança de militares e empresários.

A sugestão de Comparato ao emergente Partido dos Trabalhadores, ao contrário, procurava fortalecer os mecanismos de participação popular na Administração Pública e os instrumentos de planejamento do Estado. Propunha inclusive, a criação de órgãos autônomos de elaboração e fiscalização, um sistema de planejamento sempre amparado numa diretriz de desenvolvimento socioeconômico. O anteprojeto subsidiou a atuação da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), bem como a participação de movimentos sociais na fase das audiências.

Por fim, o anteprojeto de Henry Maksoud partia do objetivo de “liberar a liberdade individual como mola mestra do progresso” estimulando o empreendedorismo e a cooperação espontânea do mercado (Maksoud, 1988). Curiosamente, o anteprojeto que poderia, em tese, subsidiar o chamado grupo privatista, foi paulatinamente descartado, tendo em vista que, num segundo momento – como veremos mais adiante – tanto as entidades privadas quanto as confessionais centraram a discussão no significado do termo “público” para defender um maior aporte do orçamento público no financiamento da educação, desde que esse aporte não fosse direcionado exclusivamente às escolas do sistema estatal. O anteprojeto Maksoud, autointitulado liberal não previa o aumento de orçamento estatal para a educação, mas ao contrário, estipulava que os recursos deveriam se originar do próprio mercado. Como se vê

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

claramente, ao longo dos embates, houve uma mudança de estratégia do setor privatista que, aliando-se às entidades confessionais, passou a defender um maior aporte de recursos públicos destinados à educação, desde que tais recursos fossem repartidos com instituições não-estatais.

Evidentemente, esses traços ideológicos marcaram as contribuições desses autores no campo da educação básica. O anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, por exemplo, previa a isenção fiscal para as instituições de ensino, a vinculação de 13% da arrecadação de impostos da União para aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e 25% para estados e municípios, gratuidade do ensino público para todos os níveis, instituíva a Contribuição Salário-Educação, auxílio suplementar para estudantes carentes, além de transferência de recursos públicos também para instituições privadas. O anteprojeto da Comissão propôs *a priori* outro tipo de organização federativa, com reflexos no arranjo do sistema educacional. Dentre as diferenças constava a criação de “Regiões Metropolitanas” via leis complementares, por agrupamento de municípios de uma mesma região do Estado para administração de serviços públicos intermunicipais essenciais, dentre os quais a educação básica.

No que concerne ao financiamento<sup>4</sup>, o destaque da proposta apresentada pela Comissão era justamente a previsão de transferências de recursos públicos para a iniciativa privada (art. 391) como forma de complementação das “deficiências qualitativas ou quantitativas da rede pública”. A prioridade na distribuição dos recursos seria das chamadas instituições de interesse social capazes de compensar progressivamente com recursos alternativos os recursos advindos do Estado. Ocorre que, por ocasião da recepção do anteprojeto da Comissão Afonso Arinos pelo Poder Executivo, “ao invés de remetê-lo à futura Constituinte como era de esperar, Sarney simplesmente o enviou por despacho presidencial, datado em 24 de setembro de 1986, ao Ministério da Justiça, onde provavelmente ficou arquivado” (Bonavides & Paes, 1991: 454).

Em outro sentido, o anteprojeto Comparato focava no conceito de direitos sociais, abandonando a declaração de princípios, que considerou “altissonante e ineficaz” para

---

<sup>4</sup> O art. 388, § 1º, da proposta previa a priorização dos gastos públicos com o chamado ensino obrigatório, isto é, a educação básica. No entanto, logo em seguida abria a possibilidade de determinação plurianual dos percentuais destes recursos por meio de lei complementar, concedendo grande margem de discricionariedade ao Administrador.

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

estabelecer regras mínimas de atendimento. Com efeito, para o anteprojeto Comparato, “a educação primária ou básica é o setor-chave de todo o sistema educacional”, pois, a exemplo dos países europeus ocidentais, Estados Unidos e Japão, foi a educação básica generalizada para toda a população que propiciou a aceleração de igualdade de condições de vida, ainda no século XIX (Comparato, 1986: 62). As taxas de evasão escolar eram a maior preocupação deste anteprojeto, apontando a miséria como causa preponderante e, por isso, as normas constitucionais sobre educação eram forjadas num contexto de interação com a macropolítica de desenvolvimento socioeconômico.

Assim, o anteprojeto adotava o ensino público obrigatório dos seis aos quatorze anos de idade (entendida como idade na qual o jovem está apto ao trabalho), inteiramente gratuito, inclusive no que concerne aos materiais escolares e a alimentação básica, tudo evidentemente custeado pelo erário público. Sua proposta estabelecia, ainda, a obrigatoriedade de um Plano Nacional de Educação conectado ao Plano de Desenvolvimento Nacional, ambos, elaborados mediante participação popular.

O anteprojeto admitia, também, a prestação do ensino público por entidades privadas em regime de concessão sob a fiscalização do Estado, restringindo, contudo, o princípio da livre iniciativa empresarial. Sobre a vinculação de percentual mínimo de recursos destinados à educação, Comparato rejeita, pois considera que a vinculação não estabelece critérios para a partilha das verbas entre ensino público e ensino privado, favorecendo, portanto, os setores dotados de maior poder de pressão, nesse caso, o setor privado (Comparato, 1986: 64).

Seu anteprojeto ao incorporar a ideia central de planejamento, entende que um mecanismo de vinculação orçamentária restringiria a atuação dos órgãos de planejamento do Poder Público (nesse caso, a Superintendência Nacional de Planejamento e o Conselho Nacional de Planejamento), responsáveis pela elaboração de *orçamentos-programa* de desenvolvimento regional e nacional<sup>5</sup>. Comparato critica o regime de competição empresarial na educação, defendido pelos liberais, visto que embora admita a existência de escolas privadas, rejeita veementemente que adotem a busca pelo lucro, permitindo apenas dois formatos jurídicos para essas entidades, ou

---

<sup>5</sup> Contudo, os planos de desenvolvimento regional e nacional, segundo art. 206, parágrafo único da proposta de Comparato, objetivariam a superação das desigualdades sociais básicas, vinculando o orçamento da Administração Pública nesse sentido.

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

seja, associações sem fins lucrativos ou fundações.

Em sentido oposto, como editor da *Revista Visão*, Henry Maksoud conhecido empresário dos ramos hoteleiro e de engenharia, defendeu a convocação de uma Assembleia Constituinte independente e apartidária, propondo um modelo de sociedade “aberta caracterizada pelo exercício político liberal democrático e pela ordem de mercado onde se destaca o respeito à propriedade particular” (Maksoud, 1985). Maksoud elaborou uma proposta para organizar minimamente o Estado, por meio de um governo representativo, subordinado à lei, que incentivasse o progresso “lastreado na energia humana individual”, e na “cooperação espontânea do mercado”. O direito à educação, brevemente disciplinado no Capítulo II – Direitos e Responsabilidades, era compreendido como necessário “para que todos possam ter nos primeiros estágios de vida igual oportunidade para despertar aptidões (...) e desenvolver suas potencialidades por iniciativa própria” (Maksoud, 1988: 45).

O chamado “ensino de base” obrigatório, correspondia “a idade mínima escolar até os quatorze anos de idade” (arts. III e II.3). A educação vista como um direito natural da família e sua obrigação primordial (arts. III e II.3, inciso II), previa a livre criação de escolas privadas, cabendo aos municípios e Estados a fixação de padrão mínimo de qualidade e sua respectiva fiscalização (arts. III e II.3, inciso III). Em termos de financiamento da educação, o anteprojeto Maksoud estabelecia mensalidades para todas as escolas, tanto às escolas privadas, quanto às públicas (arts. III e II.3, inciso IV). As mensalidades das escolas privadas seriam definidas em regime de mercado, enquanto as mensalidades das escolas públicas “deverão, pelo menos, cobrir seus custos operacionais e de manutenção” (Maksoud, 1988: 45), o que obviamente estipulava um corte desigual de investimento: enquanto as instituições privadas gozariam de recursos ilimitados (e definidos pelo regime de concorrência), as públicas sobreviveriam com a quantidade de recursos suficientes apenas para sua manutenção mais elementar.

O sistema de financiamento de Maksoud, ainda previa um fundo público de origem tributária, regulamentado por norma geral federal, normas estaduais e municipais, capaz de propiciar às famílias bolsas de estudo, podendo ser utilizadas em escolas de livre escolha dos pais e responsáveis, que arcariam com possíveis diferenças em relação aos níveis mínimos exigidos pelo Estado. Além do regime de livre iniciativa às escolas privadas, o anteprojeto abria a possibilidade de subsídios para implantação de

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

escolas, faculdades ou universidades, privadas ou públicas (arts. III e II.3, inciso VI, § 4º). Na prática, estabelecia uma espécie de voucher para as famílias mais pobres, que poderia complementá-lo segundo a escolha da instituição privada desejada.

**Quadro 1 – Comparativo entre Anteprojetos Constitucionais**

<b>Tema</b>	<b>Anteprojeto Comissão Afonso Arinos</b>	<b>Anteprojeto de Fábio Konder Comparato</b>	<b>Anteprojeto de Henry Maksoud</b>
<b>Isenção fiscal</b>	Para todas as instituições de ensino (arts. 135 e III, “c”).	---	Para instituições de educação e assistência social (arts. VII. e IV.1. inciso IV, alínea b).
<b>Vinculação</b>	Vinculação de 13% da arrecadação de impostos da União para aplicação em MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino); e 25% dos impostos dos Estados, DF e Municípios (art. 388, art. 385, art. 388).	Sem vinculação.	Sem vinculação.
<b>Gratuidade</b>	Gratuidade do ensino público em todos os níveis (art. 390, Inciso I).	Gratuidade do ensino obrigatório (dos 6 aos 14 anos de idade) compreendendo inclusive materiais escolares e alimentação (art. 223, § 1º e § 2º).	Mensalidades para escolas privadas e públicas (arts. III e II.3, inciso IV).
<b>Contribuição do salário educação</b>	Instituída (art. 390, inciso V).	Sem previsão.	Sem previsão.
<b>Auxílios e bolsas</b>	Auxílio suplementar para estudantes com carência econômica para alimentação, transporte e vestuário (art. 390, inciso IV).	Materiais escolares e alimentação subsidiados pelo Estado (art. 223, § 1º e § 2º).	Bolsas propiciadas às famílias, de acordo com fundo público de origem tributária (arts. III e II.3, inciso V).
<b>Recursos públicos</b>	Transferências de recursos públicos também às instituições de ensino privadas em regime complementar (art. 391).	Vedada a transferência para o ensino privado.	Transferências diretas de recursos públicos também às instituições de ensino privadas por meio de bolsas e vouchers (art. III e II.3. inciso VI § 4º).

Fonte: Elaborado pelo autor.

O **Quadro 1** acima, indica as diferenças entre os anteprojetos nos principais pontos sobre o financiamento da educação básica.

### **3.2. Fase inicial: os debates na Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes e**

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

### **as Audiências Públicas**

A estrutura da Constituinte obedecia a uma lógica participativa: primeiro, a expressão do pensamento de seus membros (constituintes), depois a voz das entidades da sociedade civil e, finalmente, dos representantes técnicos da Administração Pública. A subcomissão de Educação, Cultura e Esportes, primeiro palco do conflito, foi composta por 21 membros efetivos com maioria do PMDB e do PFL, partidos da base governista (do governo José Sarney). Um acordo realizado entre os dois partidos elegeu o deputado Hermes Zaneti (PMDB) como presidente da subcomissão e o senador João Calmon (PMDB), seu relator. Embora a subcomissão tenha contado com grande público em suas sessões, os debates foram “tímidos e se resumiram mais a indagações, pedidos de esclarecimento, e ponderações” (Pinheiro, 2005: 269), o que só mudou quando as entidades representativas foram inseridas nas discussões por meio das Audiências Públicas.

As Audiências Públicas dinamizaram os debates constituintes porque seu formato contrapunha as ideias, fazendo emergir as controvérsias. Importante canal de participação da sociedade civil, as Audiências foram realizadas em quatro sessões com a participação de representantes de diversos setores: 15 organizações<sup>6</sup> de todo Brasil foram ouvidas. Os debates desta primeira etapa contaram com ampla participação popular, e, embora as sugestões tenham sido pouco utilizadas, a participação das organizações foi importantíssima enquanto estratégia de pressão (Pinheiro, 2005: 267-268). A subcomissão ouviu 9 depoentes, dentre eles, além do então ministro da educação Jorge Bornhausen, importantes intelectuais como Paulo Freire, Moacir Gadotti, Airton Krenak e Juan Tedesco.

O tema do financiamento da educação básica surgiu logo nos debates iniciais, especialmente no que tange ao percentual de destinação dos recursos públicos: “O diagnóstico de escassez de verbas era praticamente unânime na subcomissão levando à reivindicação de que um patamar mínimo de recursos para a educação fosse estabelecido na Constituição” (Araújo *et al.*, 2009: 546). Enquanto os constituintes se convenciam da necessidade de vinculação de recursos orçamentários para a educação, os debates sobre a destinação dos recursos aumentavam (Araújo *et al.*, 2009: 135).

---

<sup>6</sup> São elas: ANDE, ANDES, ANPAE, SBPC, CPB, SEAF, FASUBRA, ANPED, CEDES, UBES, ABESC, CNEC, FENEN, AEC e UNE.

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

Nesta fase, Ubiratan Aguiar (PMDB-CE) defendeu a aplicação exclusiva de verbas públicas para escolas públicas, acompanhado de um apoio massivo dos demais constituintes (Brasil, 1988: 119-120). Porém, em voto divergente, Álvaro Valle (PL-RJ) posicionou-se contra tal medida, defendendo a aplicação das verbas públicas na “educação”, assim, em sentido abstrato, haja vista “o alto custo e a ineficiência” da escola pública gerida pelo Estado (Brasil, 1988: 17-18).

Roberto Dornas, presidente da FENEN (Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino), representante das entidades privadas, defendeu o direito à pluralidade de concepções filosóficas e pedagógicas e o direito dos pais de escolha entre essas diversas concepções. Além do direito familiar de escolha, a entidade argumentou a favor do aumento de verbas públicas para a educação de modo geral, e não para uma escola “sectária”, nesse caso, a escola pública (Brasil, 1988: 180). A FENEN foi a entidade que defendeu o maior percentual de recursos para a educação, desde que direcionados para o ensino de modo geral e não apenas às escolas do sistema estatal. Além disso, a entidade defendeu a imunidade tributária às atividades educacionais e de ensino.

Importante mudança nos rumos das discussões, ocorreu na 16ª reunião da subcomissão, quando o Padre Agostinho Castejon, presidente da Associação de Educação Católica, trouxe ao debate a distinção conceitual entre escola pública estatal e escola pública não-estatal, encontrando-se nessa segunda categoria as escolas confessionais e filantrópicas. Baseado na proposta apresentada pela Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), Pe. Castejon procurou aproximar a concepção de escola filantrópica e escola comunitária, da concepção de “escola pública” como forma de defender a subvenção estatal ao campo privado. Ora, para a AEC, a estratégia visava à alocação de recursos públicos para o *setor público não-estatal*. Segundo Cury (1992: 35) “Tal formulação (...) implica a aceitação não apenas tácita, mas explícita, de uma escola privada que vise fazer da atividade educacional uma opção lucrativa de mercado”. Segundo Pinheiro (2005: 263), “As escolas comunitárias, instituições confessionais ou filantrópicas, defenderam posições que as procuravam distinguir do setor leigo, procurando aproximá-las do setor público”, pois a AEC, realizou tal distinção conceitual, “para fins de recebimento de recursos públicos, procurando identificar a escola pública com a escola comunitária”.

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

Ao final desta fase, no entanto, com a apresentação do relatório e do anteprojeto da subcomissão pelo relator Senador João Calmon, houve uma série de protestos dos publicistas, argumentando que o texto não expressava as posições majoritárias defendidas durante as Audiências Públicas. O relator, então, apresentou um projeto substitutivo em 23 de maio de 1987, que foi aprovado, incorporando as emendas propostas pelos publicistas, inclusive a que propunha a exclusividade de recursos públicos para a rede estatal. Nesta primeira fase, “mesmo com o apoio do relator da subcomissão, do ministro da Educação, e em parte, do Conselho de reitores às propostas do setor particular, as teses da escola pública foram aprovadas quase na íntegra” (Pinheiro, 2005: 271).

### **3.3. Os debates na “Comissão Temática VIII” e na Comissão de Sistematização**

A chamada Comissão Temática 8 (Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência, Tecnologia e Comunicação) reuniu três subcomissões, totalizando 63 membros; cuja missão era a elaboração de um novo anteprojeto capaz de assegurar o consenso, partindo sempre dos anteprojetos elaborados na fase anterior (subcomissões). Entretanto, o que se viu na Comissão 8 foi um claro desvio em relação às decisões tomadas nas Audiências Públicas realizadas nas subcomissões. A fase anterior foi desconsiderada, muito em decorrência da formação de “uma aliança entre os constituintes ligados aos meios de comunicação, os representantes das empresas de ensino e os evangélicos” (Pinheiro, 2005: 272).

Nessa segunda etapa, de acordo com o Regimento da Assembleia Constituinte, as Comissões deveriam reunir os anteprojetos escritos na fase anterior, fruto da participação popular, para garantir coesão e elaborar um anteprojeto na área temática que surgiria como proposta de capítulo constitucional, entregue à Comissão de Sistematização, que, por sua vez, o introduziria na proposta de texto final.

Nada disso ocorreu e, por consequência, as tensões aumentaram. A pressão popular, deslocou-se dos debates na subcomissão, para as galerias da Constituinte. Dois anteprojetos apresentados pelo relator da Comissão 8, deputado Artur da Távola (PMDB), foram derrotados e o grupo privatista se fortaleceu sob a liderança dos constituintes Álvaro do Valle e Sandra Cavalcanti que apresentaram aos substitutivos emendas radicalmente privatizantes (Cardoso, 1989: 357).

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

O relator ainda persistiu numa tentativa de conciliação, procurando encontrar convergências nas posições defendidas pelos publicistas, privatistas e confessionais retomando a proposta formulada pelo anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, procurando realizar o que chamou de “espírito de integração do sistema privado com o sistema público” (Brasil, 1988: 165). Todavia, sem sucesso. Mesmo com a predisposição em negociar, demonstrada pelo relator Artur da Távola, não houve acordo, visto que os privatistas e confessionais estavam convictos em deter o avanço dos publicistas conquistado na subcomissão (Brasil, 1988: 164).

Sob fortes protestos, as sessões foram postergadas até o limite do prazo sem que houvesse entendimento. Na ausência de um anteprojeto apresentado pela Comissão 8, o Regimento previa que a relatoria da Comissão de Sistematização ficaria responsável por sua elaboração. Assim, ambos os relatores, João Calmon (da subcomissão de educação) e Artur da Távora (da comissão temática 8) não conseguiram costurar um consenso entre os diversos setores, e, portanto, diante das pressões, a Comissão Temática 8 foi a única que não aprovou um anteprojeto.

Ora, à medida que a Constituinte avançava em suas fases, a aliança entre privatistas e confessionais se intensificava e revertia paulatinamente as conquistas dos publicistas nas fases iniciais. Conforme o **Quadro 2**, percebemos que, a partir da Comissão Temática, uma ampla reação foi arquitetada. A constituinte Sandra Cavalcanti (PFL), por exemplo, propôs a substituição da gratuidade do ensino em todos os níveis, e Álvaro do Valle levantou a possibilidade de que o Estado deveria arcar com os custos de bolsas de estudos em instituições privadas – duas propostas já rechaçadas nas fases anteriores (Cardoso, 1989: 359).

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

**Quadro 2 – Comparativo entre as fases da Assembleia Constituinte**

	<b>Subcomissão</b>	<b>Comissão Temática VIII</b>	<b>Comissão de Sistematização</b>	<b>Plenário</b>
<b>Posição preponderante nos debates</b>	Exclusividade de verbas públicas para a escola pública.	Radicalização de ambos os lados na defesa de suas posições.	Sugestões contraditórias trazidas das comissões temáticas.	O “Centrão” rejeita o projeto da Comissão de Sistematização e apresenta um novo projeto.
<b>1º Relatório/Anteprojeto</b>	Relatório João Calmon (PMDB).	Tentativa do Relator Artur da Távola (2 anteprojetos rejeitados).	Manutenção do resultado do contraditório do trabalho da Comissão Temática.	Projeto do “Centrão”.
<b>Posição preponderante no Relatório/Anteprojeto</b>	Reinvidicações do grupo privado. Destinação de verbas também para o setor privado.	Introdução de emendas do grupo privado. Destinação de verbas também para o setor privado.	Transferência de verbas públicas para instituições “comunitárias”.	Englobou integralmente as posições do grupo privado.
<b>Apresentação de substitutivo?</b>	Sim.	Sim (também rejeitado).	Sim (1º Substitutivo Cabral).	Sim (acordo da oposição com o “Centrão”).
<b>Posição preponderante no Relatório/Anteprojeto substitutivo</b>	Exclusividade de recursos públicos para a escola pública.		Avanço das posições do grupo privado. Destinação de verbas públicas para todo o setor privado.	O chamado “Emendão” tentou conciliar posições contraditórias.
<b>Apresentação de outro substitutivo?</b>	Não.	Não.	Sim (2º substitutivo Cabral).	<b>Emendas</b> (na tentativa de reaver a exclusividade de verbas para a escola pública).
<b>Posição preponderante no Relatório/Anteprojeto substitutivo.</b>			Transferência de verbas públicas para instituições “comunitárias”.	Todas as emendas foram rejeitadas em Plenário.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse cenário, “as entidades representativas do ensino privado movimentaram-se no sentido de resguardar suas posições e interesses” (Fernandes, 1989b: 120). A Igreja Católica “contou com os constituintes engajados explícita ou dissimuladamente no

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

esforço de ampliação de suas posições” (Fernandes, 1989b: 121). De acordo com o regimento em vigor, na fase da Comissão de Sistematização, não era permitida a realização de alterações nos anteprojetos das comissões temáticas, o que automaticamente, nesse caso, vinculava a equipe de sistematização a resgatar o anteprojeto aprovado na fase imediatamente anterior, ou seja, na fase de subcomissão. No entanto, não foi exatamente o que ocorreu. As primeiras movimentações da Comissão chamaram a atenção do Poder Executivo, que tratou de demonstrar publicamente seu descontentamento com os rumos da Constituinte (Pinheiro, 2005: 274).

É nesse momento que o Executivo instaura a chamada “Crise Regimental” formando no seio da Constituinte uma composição suprapartidária de caráter manifestamente conservador ligada aos interesses do governo Sarney. Esse numeroso grupo, chamado pela primeira vez de “Centrão”, manobrou pela alteração do Regimento Interno. Enquanto a Comissão de Sistematização operava de acordo com o regimento em vigor, um movimento paralelo, patrocinado pelos interesses do Poder Executivo tentava alterar as regras, o que culminou, em 3 de dezembro de 1987, na aprovação de uma proposta de mudança regimental apresentada pelo deputado Roberto Cardoso Alves, por 290 votos, contra 16.

Na ocasião, uma parcela do PMDB liderada por Mário Covas se retirou do plenário, acompanhada pelos parlamentares dos pequenos partidos de esquerda (PT, PDT, PC do B, e PCB) em protesto às manobras do “Centrão”. Podemos dizer, então, que as esquerdas socialista, comunista e socialdemocrata se uniram em repúdio à atuação do Centrão, largamente chamada de “golpe regimental”. Em meio à crise, o texto sobre a educação básica, mantinha-se muito próximo daquilo que foi aprovado pela subcomissão ainda na etapa de forte participação popular, com exceção de um importante trecho que tratava justamente dos rumos das verbas públicas. Eis o ponto: nesse caso, o novo texto abria a possibilidade de destinação de verbas públicas aos setores privados à revelia do que fora decidido nas fases iniciais. A essa altura, o Centrão, ao alterar o regimento interno, “configurou-se como uma couraça da ‘conciliação conservadora’: arrebatou o rebento da constituição possível, e impôs-lhe suas próprias deformações, filtrando, corrompendo ou eliminando o que havia de mais ousado [...] no projeto constitucional” (Fernandes, 1989a: 40).

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

Mas, a intervenção realizada pelo Centrão avançou ainda mais, propondo a rediscussão de todo o projeto constitucional pelo Plenário da Constituinte, desconsiderando completamente meses de mobilização e participação popular. Ao propor a rediscussão de todo o projeto, o Centrão “avança com toda clareza, defendendo abertamente os interesses dos empresários de ensino” (Cardoso, 1989: 363), propondo uma emenda nitidamente privatista (Emenda n.º 2.044), restringindo “a vinculação orçamentária, retirando do texto anterior a gratuidade do ensino público e a gestão democrática da escola “(Cardoso, 1989: 358). Ainda na fase de Sistematização, Fernandes (PT) apresentou uma emenda que buscava alterar novamente o sistema de financiamento, restabelecendo a destinação exclusiva de “verbas públicas para as escolas públicas”. O sociólogo constituinte argumentou que “esse princípio constitui a pedra de toque das funções do Estado democrático na esfera da promoção, expansão e aperfeiçoamento do ensino” (Fernandes, 1989a: 20). Contudo, a relatora auxiliar da sessão, Sandra Cavalcanti (PFL), deu parecer contrário à emenda, sugerindo que o texto fosse mantido, por tratar-se de uma garantia mais ampla (Brasil, 1988: 2.231).

Finalmente na fase de Plenário, restou aos publicistas, recorrer às negociações, e articular alguma tentativa de ganho, o que acabou ocorrendo nas decisões finais, embora, há que se considerar que o texto final privilegiou o setor privado, tendo aberto novos mecanismos de transferência de recursos públicos para instituições particulares, como a possibilidade de subvenção para escolas comunitárias, a doação de bolsas de estudo para os ensinos Fundamental e Médio, mesmo que em caráter suplementar, além da possibilidade de que as empresas deduzam da contribuição do salário-educação a aplicação realizada em Ensino Fundamental de seus empregados e dependentes. Sem falar, claro, na transferência de verbas públicas para as atividades universitárias de pesquisa e extensão, questões rejeitadas em fase de ampla participação popular.

#### **4. CONCLUSÃO**

A ampla participação popular nas fases iniciais da Assembleia Nacional Constituinte desenhava um sistema educacional público, sustentado por verbas públicas, geridas por entes públicos e direcionadas apenas às escolas do sistema estatal de ensino. As deliberações populares das primeiras etapas foram, simplesmente, desconsideradas

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

no decorrer do processo de formulação da Constituição Federal por conta do avanço do *lobby* privatista, assentado numa aliança entre empresariado e meio confessional. As forças privatistas se alinharam às forças confessionais e influíram com maior peso na redação do texto final, alterando substancialmente a vontade popular expressa por meio dos mecanismos de participação. Essa incursão se deu por uma dupla estratégia: (i) primeiro ideológica, ao inserir uma cisão no conceito jurídico de “público” afastando-o do conceito de Estado e, (ii) segundo, por uma estratégia político-institucional, ao aproveitar as manobras regimentais realizadas pelo bloco parlamentar chamado “Centrão”.

Por essa razão, para Fernandes (1989a: 42) “a Constituição de 1988, ao avançar também engendrou várias camisas-de-força. Desvendou um bom sistema de referência, mas manteve a privatização do público e não alicerçou as bases de um sistema público de ensino [...]. Dissimulada e timidamente, permitiu um vasto campo à dissipação de recursos públicos pela iniciativa privada leiga e confessional, por meios diretos e indiretos”. Se a escola pública não saiu plenamente vitoriosa dos embates da Constituinte, “pode-se dizer, sem nenhuma restrição, que [as escolas confessionais] saíram plenamente vitoriosas” (Pinheiro, 2005: 283), tendo em vista a aprovação de suas duas principais pautas: o ensino religioso e o repasse de verbas públicas.

O resultado do texto constitucional não resolveu a tensão permanente em torno da destinação das verbas públicas, ao contrário, a reforçou. O acordo final realizado pelo Centrão foi desfavorável aos publicistas, e acolheu a estratégia do setor privatista: a distinção jurídica entre público estatal e público não-estatal que se desdobrou em bolsas de estudo, responsabilização da família e apoio à rede privada. Todavia, a própria ideia de conciliação que guiou a Constituinte, permitiu que mesmo diante de derrotas ocasionadas pela forte intervenção regimental do Centrão, o setor publicista garantisse alguns avanços que se mostraram importantíssimos ao longo das últimas décadas, destacadamente as linhas gerais de Bem-Estar Social, o foco na promoção da cidadania como estratégia de desenvolvimento e a ideia de universalização do ensino básico.

Por um lado, derrotados no jogo político da época, os publicistas até hoje enfrentam violentas incursões dos setores privatistas e confessionais, especialmente em torno das atuais políticas públicas educacionais que envolvem o financiamento da educação (notadamente as discussões em torno do PROUNI, da expansão do ensino

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

técnico e superior, do Fundo Soberano do Pré-Sal e do FUNDEB). Por outro, há que se ponderar que, conforme Severino (1986), o grupo publicista nunca foi maioria histórica no âmbito do debate educacional, e mesmo assim, dadas as ressalvas acima, somou conquistas importantes como a gratuidade do ensino público de modo geral e a nível nacional, a garantia do ensino fundamental como direito público subjetivo, a gestão democrática da escola, o direito à educação de jovens e adultos, o aumento do percentual de investimento orçamentário da União, além claro, da inclusão do direito à diferença nos sistemas de ensino, notadamente na legislação infraconstitucional (como o respeito aos povos originários e suas tradições, o resgate da história africana e dos povos escravizados, além do direito à inclusão de pessoas com deficiência).

O conceito transformações sociais controladas por um sistema de conciliação de classes construiu um capítulo constitucional do direito à educação de modo geral com avanços e retrocessos. Avanços que, como é possível entrever, funcionam também como mecanismo de conferir legitimidade ao texto constitucional, quando absorve demandas cuidadosamente selecionadas. Como bem salientou Fernandes, “estamos diante de uma situação histórica que não determina o desaparecimento das instituições, mas exige que elas se desburocratizem, percam seu caráter autoritário e repressivo, que se metamorfoseiem em instituições para a vida em liberdade e para a autonomia do existir delas próprias e do ser que lhes dão vida e significado cultural criador” (Fernandes, 1989a: 44). Realidade que nos obriga a um trabalho permanente sobre as instituições para que se identifique seus elementos de promoção da cidadania plena, bem como os elementos autoritários que nelas continuam atuando. Obviamente, o adequado financiamento das escolas básicas ainda é um ponto incontornável.

Este era o desafio dos defensores da escola pública, laica, gratuita e de qualidade na Constituinte e que, certamente permanece como principal desafio mesmo depois de três décadas, haja vista que a disputa em torno dos fundos públicos não cessou, mas ao contrário, se repõe a cada nova legislatura.

### **Fontes Primárias**

*Agenda do Novo Ciclo de Desenvolvimento*, 2010. [consulta em 20.03.2024].

Disponível

em:

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

[https://gestaoconteudo.presidencia.gov.br/gestao\\_cdes/Plone/biblioteca/busca/reuniao-plenaria/publicacoes-e-outros/agenda-para-novo-ciclo-de-desenvolvimento-anc-1a-edicao.pdf/@@download/file/Agenda%20para%20Novo%20Ciclo%20de%20Desenvolvimento%20\(ANC\)%20-%201%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://gestaoconteudo.presidencia.gov.br/gestao_cdes/Plone/biblioteca/busca/reuniao-plenaria/publicacoes-e-outros/agenda-para-novo-ciclo-de-desenvolvimento-anc-1a-edicao.pdf/@@download/file/Agenda%20para%20Novo%20Ciclo%20de%20Desenvolvimento%20(ANC)%20-%201%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o.pdf)

*Agenda para um novo ciclo de desenvolvimento*, (2011), Brasília, 1. ed., [consulta em 05/07/2011]. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br/conteudo/6808/publicacoes-do-cdes.html>.

*Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988*, (2023), [consulta em 13/12/2023]. Disponível em:

[http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT\\_Abertura.asp](http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp)

*Constituição da República Federativa do Brasil* (1988), Brasília.

*Discurso de instalação da Assembleia Nacional Constituinte* (1987), Brasil, [consulta em 20.03.2024]. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/224180>

*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)* (2022) [consulta em 20.03.2024]. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Indicadores IBGE – PNAD 2022*, [consulta em 30.07.2023]. Disponível em:

[https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Trimestral/Novos\\_Indicadores\\_Sobre\\_a\\_Forca\\_de\\_Trabalho/pnadc\\_202204\\_trimestre\\_novos\\_indicadores.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Forca_de_Trabalho/pnadc_202204_trimestre_novos_indicadores.pdf).

*Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, [consulta em 20.03.2024]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)

## Referências Bibliográficas

ARAÚJO, José Cordeiro de; AZEVEDO, Débora Bithiah de; BACKES, Ana Luiza (2009), *Audiências Públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*, Brasília, Edições Câmara.

BARROSO, Luís Roberto (2010), *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, São Paulo, Saraiva.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de (1991), *História Constitucional do Brasil*,

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BOSI, Alfredo (1987), “Educação e Constituinte”, *Folha de São Paulo*, 5, fev. 1987, São Paulo, p. A-3.

CARDOSO, Lilian Limoeiro (1989), “Educação: ensino público e gratuito para todos” in Carlos Michiles *et al.*, *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

COMPARATO, Fábio Konder (1986), *Muda Brasil: uma Constituição para o desenvolvimento democrático*, São Paulo, Brasiliense.

COMPARATO, Fábio Konder (2017), *A oligarquia brasileira: visão histórica*, São Paulo, Contracorrente.

COUTINHO, Carlos Nelson (1979), “A Democracia como Valor Universal”, in Ênio Silveira, *Encontros com a civilização brasileira*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

CURY, Carlos Roberto Jamil (1978), *Ideologia e educação brasileira: católicos e liberais*, São Paulo, Cortez & Moraes.

CURY, Carlos Roberto Jamil (1992) “O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências”, *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 81, pp. 33-43.

FARIA, José Eduardo (1989), *O Brasil pós-constituinte*, Rio de Janeiro, Graal.

FERNANDES, Florestan (1989a), *O desafio educacional*, São Paulo, Cortez & Autores Associados.

FERNANDES, Florestan (1989b), *A Constituição inacabada: vias históricas e significado político*, São Paulo, Estação Liberdade.

FLORENZANO, Maria Beatriz Borba (2001). “Polis e oikos, o público e o privado na Grécia antiga”, *Coletâneas do Nosso Tempo*, 5 (4-5), pp. 113-118.

FREIRE, Paulo (1996), *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*, São Paulo, Paz e Terra.

FREIRE, Paulo (2001), *Política e educação: ensaios*, São Paulo, Cortez.

FREITAS, Aline da Silva (2009), *O direito à educação básica e o problema do seu financiamento*, Dissertação de Mestrado em Direito Político e Econômico, São Paulo, Universidade Presbiteriana Mackenzie.

MAKSOUUD, Henry (1985), “A ideologia da Constituinte”, *Jornal Correio Braziliense*, Brasília, 16 out. 1985.

Paulo Ricardo Barbosa de Lima – *O debate jurídico sobre o financiamento à educação básica na constituinte brasileira (1987-1988)*. História. Revista da FLUP. Porto. IV Série. Vol. 14 nº 1. 2024. 215-241. DOI: [https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14\\_1a11](https://doi.org/10.21747/0871164X/hist14_1a11)

MAKSoud, Henry (1988), *Proposta de Constituição para o Brasil*, São Paulo, Visão.

PINHEIRO, Maria Francisca (2005), “*O público e o privado na Educação: um conflito fora de moda?*” in: FÁVERO, Osmar (*et al.*), *A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988*, Campinas, Autores Associados.

SCHNORR, Giselle Moura (2001), “*Pedagogia do oprimido*” in Ana Inês Souza, *Paulo Freire: vida e obra*, São Paulo, Expressão Popular.

SEVERINO, Antonio Joaquim (1986), *Educação, ideologia e contra-ideologia*, Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino, São Paulo, EPU.

TOURAINÉ, Alain (1996), *O que é democracia*, Rio de Janeiro, Vozes.

WEFFORT, Francisco (1984), *Por que democracia?*, São Paulo, Brasiliense.